

# LA POLÍTICA **COMERCIAL** DE ESTADOS UNIDOS. ALGUNAS **CONSECUENCIAS** PARA **MÉXICO**

**FEDERICO NOVELO U.\***

El presente trabajo examina la evolución histórica reciente de la política comercial de Estados Unidos, analizándose las características de las normas vigentes, así como sus implicaciones para México; el efecto distorsionador de costos y generador de más desviación que de creación de comercio que producen el Acuerdo Multifibras y las Reglas de Origen de la Industria Automotriz, tal como se han incorporado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se continúa con el examen de los más significativos efectos que dicha normatividad tiende a producir en la economía y la sociedad mexicanas.

En un rango que ha resultado mucho menos significativo que los avances en materia de comercio global y, dentro de éste, intraindustrial, el TLCAN adolece de un cuerpo de previsibles complicaciones que deriva, de un lado, de la permanencia de una suerte de inercia proteccionista, apreciable en la letra de la norma y en la práctica de la política comercial de Estados Unidos; de otro, de la perpetración de formas diversas de piratería en México que, en el renglón de inversión, agreden los derechos de propiedad intelectual, preocupación cierta de los países productores de tecnología.

#### **Clasificación JEL F13**

Recibido 26 de septiembre de 2000.

Enviado a dictamen 29 de septiembre de 2000.

Aceptado 6 de octubre de 2000.

## **Introducción**

En un rango que, vale la pena reconocerlo, ha resultado mucho menos significativo que los avances en materia de comercio global y, dentro de éste, intraindustrial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) adolece de un cuerpo de previsibles complicaciones que deriva, de un lado, de la permanencia de una suerte de inercia proteccionista, apreciable en la letra de la norma y en la práctica de la política comercial de Estados Unidos (que son el tema del presente trabajo); de otro, de la perpetración de formas diversas de piratería en México —tema que rebasa las pretensiones de este artículo— que, en el renglón de inversión, agreden los derechos de propiedad intelectual, preocupación cierta de los países productores de tecnología. Proteccionismo, piratería y otros elementos formales, cobijados por el propio instrumento, como la permanencia del Acuerdo Multifibras y las Reglas de Origen de la Industria Automotriz, tienden a producir mucha más desviación que creación de comercio y, en circunstancias de mayor competencia comercial entre bloques, podrían originar un inadecuado cuerpo de agrandadas complicaciones, entre otras cosas, por la solidez y magnitud de la política comercial estadounidense y, en el caso mexicano, por la extraordinaria válvula de escape que, para la combinación perversa de desempleo y demografía, ha significado la informalidad y, dentro de ella y conviviendo con otras formas de ilegalidad, la piratería.

Como puede apreciarse, el asunto rebasa la *tranquilizante* observación de Sidney Weintraub, de que lo sorprendente, en este caso, sería que no hubiera problemas.<sup>1</sup> La exclusión deliberada del factor fuerza de trabajo, en el cuerpo del TLCAN, la recurrencia y profundidad de las crisis del sistema económico mexicano y, en el momento del crecimiento de la inversión, el reflejo mucho menos que proporcional en la ocupación, son elementos en los que se ha apoyado una cierta indulgencia del gobierno mexicano, amén de las clientelas políticas tradicionales, respecto al fenómeno de la informalidad y del amplio espectro de prácticas ilegales que cobija. Al lado de la migración ilegal, el problema se encuentra en definitiva alejado de cualquier solución plausible y, no sólo por ello, su análisis escapa a la temática de este artículo.

\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. El autor agradece los comentarios de dos árbitros anónimos.

<sup>1</sup> Weintraub [1997].

El presente trabajo se inicia con el examen de la evolución histórica reciente de la política comercial de Estados Unidos, analizándose las características de las normas vigentes y del debate en curso en aquel país, así como sus implicaciones para México. En esta parte se destaca la añeja contradicción que representa la convivencia de un sólido discurso librecambista con una práctica, más sólida aún, de corte proteccionista; se analiza el efecto distorsionador de costos y generador de más desviación que de creación de comercio que producen el Acuerdo Multifibras y las Reglas de Origen de la Industria Automotriz, tal como se han incorporado al TLCAN. Se continúa con el examen de los más significativos efectos que dicha normatividad tiende a producir en la economía y la sociedad mexicanas. Por último, se intenta construir un cuerpo de conclusiones preliminares, en virtud de las dificultades, cercanas a la imposibilidad, de que un instrumento de libre comercio, como el TLCAN, logre modificar las inercias de la política comercial estadounidense o los problemas estructurales y, dentro de ellos, los rezagos sociales de México.

### La política comercial de Estados Unidos

En las siguientes páginas se hace una presentación, ciertamente esquemática, de las principales características que han acompañado a la evolución histórica de la legislación comercial estadounidense, que arranca con los elementos relativos a la sola negociación tarifaria; de ahí se sigue una breve explicación de los momentos estelares de esa normatividad.

#### Referentes fundamentales

Para una mejor comprensión del cuadro anterior, se describe el sentido de las diversas normas comerciales, en el entendido de que las cuatro primeras sólo se refieren a las funciones del Poder Ejecutivo en la determinación de las tarifas de importación.

1. La sección 252 de 1962 fue el antecedente de la sección 301.

2. La sección 301 de 1974 constituyó la base de la legislación comercial de Estados Unidos y su objetivo funda-

mental es controlar las políticas comerciales de los otros países a partir de la decisión unilateral de tener influencia en el comercio que pudiera afectar a la planta productiva estadounidense.

### Evolución histórica de la legislación comercial de Estados Unidos

Aspecto relevante	Observaciones	
1913	Tasa tarifaria de 15%	Negociación tarifaria
1922	Tasa tarifaria de 40%	<i>Idem.</i>
1932	Tasa tarifaria de 60%	<i>Idem.</i>
1934	Ley de Comercio Recíproco	Función delegada al Ejecutivo.
1962	Ley de Expansión Comercial	En la sección 252 faculta al Ejecutivo para restringir las importaciones a partir de consideraciones de seguridad nacional
1974	Sistema General de Preferencias Arancelarias	Sección 301.
1979	Ley de Acuerdos Comerciales	Inclusión del <i>fast track</i> .
1984	Acuerdo de Libre Comercio con Israel	Inclusión de servicios e inversión.
1988	Acuerdo de Libre Comercio con Israel	Super 301 y 301 especial.
1992-1993	Omnibus Trade and Competitiveness Act TLCAN	Recoge toda la legislación previa.

3. El mecanismo de la vía expedita (*fast track*) se concibió para acelerar y aprobar los resultados de las negociaciones en el Congreso e introdujo modificaciones sustanciales en materia de *antidumping* y derechos compensatorios a partir de los cuales el presidente podía tomar decisiones acordes con la ley nacional aunque se contrapusieran a los acuerdos multilaterales.

4. La misma legislación de 1979 incorporó la prueba de daño en materia de derechos compensatorios y adoptó el mecanismo de *undertaking*, por el que los exportadores pueden evadir los procedimientos que se les inician por *dumping* y derechos compensatorios si aumentan unilateralmente sus precios. En el caso de los subsidios también se puede suspender la demanda si el exportador acepta limitaciones cuantitativas (restricciones voluntarias) a sus ventas en el mercado estadounidense.

5. En la legislación de 1984 se avanzó en una interpretación unilateral de lo que el sistema internacional de comercio debía ser y se definieron los términos de no razonable, injustificable y discriminatorio. Por no razonable se entienden

aquellos actos que violan o son incompatibles con los derechos internacionales de Estados Unidos; injustificables son todas las políticas que limitan los derechos legales de Estados Unidos en cuanto a obtener el trato de nación más favorecida, trato nacional, derecho de establecimiento o protección de la propiedad intelectual; son discriminatorios todos los actos, políticas o prácticas que le niegan a los estadounidenses un trato de nación más favorecida para sus bienes, servicios o inversión.

6. La misma legislación abordó la materia de los subsidios, incluyendo los daños probados, el concepto de amenaza de daño y el de daño acumulado. Las compras de determinados bienes pueden limitarse con la mera "amenaza" de daño a un sector y sin que se haya llegado a la prueba de daño, además de que todas las exportaciones de un determinado producto son sumadas para calcular el daño total, aun cuando las exportaciones de ciertos países sólo representen una pequeña proporción. En este cuerpo normativo, también, se dio cobijo a los intereses que representan algunos congresistas, vinculados a los productores de acero, calzado, ferroaleaciones, vino, textiles y derivados de la leche, entre otros.<sup>2</sup>

7. La legislación de 1988 es la más extensa en materia comercial en toda la historia de Estados Unidos, la más detallada política proteccionista, edificada al cobijo del más audaz discurso librecambista.<sup>3</sup> Esta ley incluyó, además de cuestiones comerciales, disposiciones de política financiera internacional, prácticas extranjeras corruptas, competitividad,

<sup>2</sup> Al respecto, James K. Galbraith [1994] afirma: "Así, hasta principios del decenio de 1970, la extracción petrolera nacional estuvo protegida por las cuotas que se fijaban para la importación de petróleo; desde 1962, la industria textil se encuentra al amparo del Acuerdo Multifibras, que estableció cuotas con las que se pretendía reducir la penetración de los mercados de Estados Unidos por telas y prendas extranjeras económicas; durante el decenio de 1970, la administración del presidente Carter, en fin, intervino varias veces para impedir, mediante la ayuda al comercio, el inminente derrumbe y la reestructuración de la fundamental producción de acero estadounidense. Incluso se han aplicado restricciones aún más extremas, aunque con algunas omisiones, a los productos lácteos (feudo político de Wisconsin), al azúcar (feudo político de Louisiana) y a los cítricos (feudo político de Florida). Una disposición bien conocida restringe el uso de barcos construidos en el extranjero para el comercio y la pesca de cabotaje.

<sup>3</sup> "La política comercial estadounidense se tornó fuertemente proteccionista durante los años del presidente Reagan. Es más, todas las nuevas restricciones comerciales fueron iniciadas o aprobadas por su administración, a pesar de que en su retórica pública daba un respaldo generalizado al libre comercio." William Niskanen [1988].

tecnología, educación y capacitación. La reglamentación interna de esta ley se enfocó hacia el aumento de la competitividad del país, mientras que en el ámbito internacional promovió la igualdad en materia de competencia internacional. La sección 301 se modificó para disminuir los poderes discrecionales del presidente y transferirlos a la Oficina del Representante Comercial (USTR, por sus siglas en inglés), haciendo más específicos y delimitados los aspectos que no eran razonables, no justificables y discriminatorios. La ley incluyó una disposición según la cual el representante comercial debería identificar las acciones prioritarias en materia de liberalización comercial que tendrían un impacto significativo para aumentar las exportaciones estadounidenses. Más temprano que tarde, la comunidad internacional señaló a estas acciones como propias de un agresivo unilateralismo.<sup>4</sup>

8. Este mismo cuerpo normativo originó la *super 301* y la *301 especial*, que crearon las disposiciones para proteger la propiedad intelectual. Los derechos compensatorios y el *antidumping* son dos de los mecanismos más complejos de la protección comercial; los países que recurren a ellos de manera regular son, en primer sitio, Estados Unidos, seguido de los que componen la Unión Europea, Canadá y Australia. En el primero de ellos, de 90% de los casos en que se ha invocado la existencia de *dumping* o de subsidios, sólo en 30% se ha comprobado daño a la industria local; sin embargo, en muchos de estos casos se han llegado a establecer impuestos compensatorios ante la sola amenaza de daño. Con la *301 especial* se introdujo la diferencia entre países que están en lista de observación y los que se encuentran en lista prioritaria; al lado de Portugal y Malasia, a México se le eliminó de ambas listas, aunque la mayoría de los países considera que esta sección es proteccionista e injusta.

<sup>4</sup> Resulta conveniente reproducir la opinión de dos destacados economistas estadounidenses sobre esta ley: "El Congreso aprobó hace poco la más importante de las leyes proteccionistas, la Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, que endurece significativamente la política comercial estadounidense. A pesar de la oposición de la mayoría de los economistas al proteccionismo, éste sigue siendo tan fuerte como siempre, así que parece una posibilidad real que en los próximos años los Estados Unidos cambien bruscamente su largo compromiso de cuatro décadas con los principios del libre comercio." Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld [1994].

9. El alcance extraterritorial de la legislación estadounidense, por sus consecuencias palpables y sus amenazas ciertas, aparece como el elemento más pernicioso, siempre que se conserve el ánimo discursivo de otorgar un ambiente justo y limpio al libre comercio globalizado.

Este cuerpo de referentes en muy buena parte explica el papel definitivo que la política comercial ha tenido en el desarrollo de la competitividad de las empresas de Estados Unidos; es a partir de la insuficiencia de tales normas, reconocida explícitamente por el presidente Clinton y el vicepresidente Gore,<sup>5</sup> que se impulsa la concepción del llamado comercio estratégico, en el que la función desarrollada por la política comercial se habrá de complementar con políticas eficaces en materia de tecnología y competitividad nacionales, así como con una coordinación más estrecha entre las dependencias gubernamentales que intervienen en el comercio y en otros campos.

Dos relevantes estudios, de 1992 y 1993, que se destinaron al análisis de casos relativos a negociaciones sobre tecnología de punta, han fortalecido la extraordinaria influencia de esta novedosa concepción.<sup>6</sup> A pesar de su influencia, especialmente en el propio círculo del poder político de Estados Unidos, la concepción del internacionalismo competitivo y del comercio estratégico que está en el corazón de las elaboraciones de Tyson, y que consiste en la definición de medidas claras de intervencionismo estatal para elaborar políticas sectoriales, ha recibido una fuerte crítica académica, proveniente de Paul Krugman, a la luz de dos consideraciones fundamentales, respecto al hecho de que la economía de una nación no es igual a la de una corporación y al pobre efecto que un serio impulso a las empresas de alta tecnología habría de tener en el ingreso nacional. Krugman concluye la crítica al libro de Tyson de la siguiente forma:

Así que uno se preocupa acerca del efecto final de *Who's Bashing Whom?* ¿Ayudará a llevar a Estados Unidos a una compleja estrategia comercial? ¿O terminará dándole brillo intelectual a una política crudamente beligerante, una política formulada por gente que no sólo no ha superado la

sabiduría convencional sobre el comercio internacional sino que literalmente no tiene la menor idea acerca de él?<sup>7</sup>

Entre los mecanismos que producen más desviación que creación de comercio destacan el Acuerdo Multifibras y las Reglas de Origen de la Industria Automotriz, cuyas características se analizan a continuación.

Entre las industrias que más frecuente y mayor conflicto han enfrentado en la historia del comercio internacional se encuentra la textil que, tanto por su carácter fundador del sistema mundial, cuanto por las tradicionales aficiones proteccionistas de las economías más avanzadas, se cuenta entre las que mayor protección han recibido.

El proteccionismo en esta industria se alimenta, también, por el papel que ocupa en las economías desarrolladas como sector importante de la producción y como fuente de empleo. Las medidas proteccionistas afectan frecuentemente a las economías exportadoras de productos textiles, generalmente en desarrollo, que gozan de importantes ventajas comparativas tanto en la producción de insumos cuanto en los bajos salarios.

Ante esta situación, el gobierno de Estados Unidos comenzó a promover acuerdos de ordenación del mercado mundial de textiles, tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, especialmente durante los años sesenta. En 1974 se firmó el Acuerdo Multifibras (AMF), renovado en 1977, 1981, 1986, 1991 y, en la conclusión de la Ronda de Uruguay del GATT se le extendió la vigencia por cinco años más.

El AMF estableció mecanismos para asegurar la reducción de barreras al comercio de textiles y así lograr una liberalización gradual y ordenada del mercado. El mecanismo consiste en la firma de acuerdos bilaterales entre los países importadores y los exportadores que establecen cuotas a la exportación de textiles, de manera que no distorsionen el mercado interno de los importadores.

El AMF regula alrededor de 66% del comercio internacional de textiles, que llegó a 196 000 millones de dólares en 1990. México participó con 0.7% de ese total, mientras

<sup>5</sup> William J. Clinton y Albert Gore [1993].

<sup>6</sup> Cfr. Laura D'Andrea Tyson [1992], y Council of Competitiveness [1993].

<sup>7</sup> Paul R. Krugman [1999].

Estados Unidos lo hizo con 20%. El AMF, suscrito por 41 países, opera mediante la imposición de cuotas a las exportaciones de textiles a los países desarrollados, especialmente a Estados Unidos, de manera que éstas no crezcan más allá de 6% anual. Su vigencia constituye un punto de tensión en el comercio internacional por cuanto la imposición de cuotas contraria las normas del GATT y porque los países exportadores demandan el desmantelamiento del AMF, mientras los importadores, hasta ahora con éxito, solicitan su prolongación. La existencia de este acuerdo, frente a la normatividad del GATT y a la que previsiblemente adopte la OMC, ha constituido y constituirá una excepción en la libertad del comercio internacional.<sup>8</sup>

La inclusión de la industria textil en el TLCAN está subordinada, mientras se prolongue su vigencia, al AMF.

En lo referente a las reglas de origen, en la historia del TLCAN resalta la forma en que los tres países signatarios establecieron tales instrumentos, en muchos casos con un carácter francamente proteccionista. A las industrias consideradas vulnerables se les impusieron restricciones especiales, como es el caso de algunos productos lácteos, azúcar, cacahuates, frutas, legumbres, calzado, textiles y prendas de vestir, bienes automotrices y algunos componentes electrónicos. Estas reglas son en extremo complejas y se estableció una regla de origen para cada producto, con lo que se definieron diversos grados de protección para los sectores productivos. De esta forma, las reglas de origen no sólo persiguen la definición y el acotamiento de los bienes originarios de la región, sino que también se han convertido en instrumentos de política industrial.

En el caso específico de la industria automotriz, además de aplicar el método de clasificación arancelaria,<sup>9</sup> se estableció la norma de aplicar una de las opciones del método de con-

<sup>8</sup> Cfr. Nafin [1992].

<sup>9</sup> Corresponde al Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria (SACA), creado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. El SACA clasifica los bienes por secciones, capítulos, partidas, subpartidas y fracciones. Esta clasificación se realiza mediante un código de ocho dígitos. Los dos primeros corresponden al capítulo, los dos siguientes a la partida, los que siguen a la subpartida y los dos últimos a las clasificaciones específicas de cada país; sólo los seis primeros dígitos son comunes a todos los países.

tenido de valor regional.<sup>10</sup> El cálculo de tal valor en esta industria es de los más complejos y favorece especialmente a Estados Unidos, ya que en lugar del método de acumulación se acordó un rastreo<sup>11</sup> de cada una de las etapas del proceso, elevando el contenido regional a un porcentaje mayor (entre 60 y 62.5%, según el tipo de vehículo) al del promedio general de bienes.

En el tratamiento que da el TLCAN a las reglas de origen de la industria automotriz se aplica el método de cambio de clasificación arancelaria y el método de costo neto, de acuerdo con el artículo 403 de ese instrumento. Por lo que hace al cálculo de valor de contenido regional, los productos automotrices se agrupan en dos grandes apartados, de acuerdo con el anexo 403, capítulo 87, del TLCAN:

a) Categoría A: automóviles, camiones ligeros y las partes de estos vehículos que figuren en el anexo 403.1 del tratado. Dentro de esta categoría hay dos posibilidades para determinar si un bien es originario:

a.1) si el bien puede dar el salto arancelario, de acuerdo con lo establecido en el anexo 401, capítulo 87 del TLCAN, se considerará como originario;

a. 2) si el anexo 401, capítulo 87 del tratado especifica que el bien está sujeto al requisito de valor agregado, entonces el productor deberá sumar el valor de transacción de los materiales no originarios incorporados en la producción del bien en cuestión, siempre que los materiales no originarios figuren en la lista del mismo anexo y capítulo.

<sup>10</sup> Con arreglo a este criterio, se considera a un bien como originario de un país o región si su valor agregado nacional o regional es superior a un porcentaje predeterminado del valor total del producto. El valor agregado consiste en el porcentaje del valor total de dicho producto que representan los insumos nacionales o regionales incorporados a la producción y el costo de fabricación realizado en el país o en la región. Hay dos métodos para el cálculo de contenido nacional o regional: el del valor de transacción y el de costo neto. El exportador podrá elegir el método que más le convenga; sin embargo, en el caso de algunos bienes se exigirá la aplicación del método de costo neto en tanto permite mayor precisión en el cálculo.

<sup>11</sup> Por rastreo se entiende la ubicación precisa, a lo largo de la cadena productiva, de los bienes no originarios. Rastreando paso a paso hacia atrás el proceso productivo, las partes importadas e incorporadas en la producción de los vehículos, se elimina la posibilidad de calificar como contenido regional a un bien mediante la simple agregación.

b) Categoría B: camiones pesados, autobuses, tractocamiones, camiones especiales y los motores y transmisiones de estos vehículos. De acuerdo con esta categoría, hay dos posibilidades para determinar si el bien es originario:

b.1) para los materiales que integran los motores y transmisiones de este grupo de vehículos, listados en el anexo 403.2 del TLCAN se requiere calcular el valor del material no originario o el valor de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien en cuestión;

b.2) si el bien es no originario y no aparece en el anexo precitado, se deberá calcular su valor de acuerdo con el método de costo neto.<sup>12</sup>

Este aspecto del TLCAN, en el que la economía mejor integrada obtiene ventajas inalcanzables para Canadá y México, no es más que una herencia del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1990, en el que el primero encontró un manejo recurrentemente arbitrario del segundo. Llama la atención que la complejidad del tratamiento de estas reglas de origen corresponda a lo que se ha ido convirtiendo en la industria de Norteamérica, la automotriz, en la que se verifica el más importante comercio intra-industrial y en la que, con notoria desventaja para México, se espera generar la más alta especialización productiva.

México alcanza los resultados menos plausibles en este proceso, a los efectos del horizonte tecnológico de los eslabones de la cadena productiva en la que se ocupa la fuerza de trabajo nacional y, también, a los efectos de los niveles de productividad resultantes de ese horizonte.

### **Algunas implicaciones para México**

El amplio espectro de efectos que la normatividad comercial estadounidense tiene para México van desde la asimetría jurídica hasta los más detallados impactos sectoriales. En el presente apartado se enumeran y analizan algunas, las más relevantes, de esas implicaciones.

a) En materia jurídica, se observa una importante asimetría entre ambas naciones, toda vez que, mientras para Méxi-

co la figura de tratado, negociado y propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Senadores, tiene el rango de Ley Suprema, comparable a las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales, superior a cualquier otra ley aprobada por el Congreso de la Unión, y superior, también, a las constituciones de los estados de la federación, con aplicación inmediata en toda la nación, para Estados Unidos es un instrumento reglamentado a través de una ley de implementación, sin obligatoriedad en ciertos ítems, como las compras gubernamentales, para los gobiernos de los estados federados o, en el caso de Canadá, para las provincias;

b) en materia comercial, resulta que de las 7 300 partidas arancelarias que liberó Estados Unidos para México el 1 de enero de 1994, 4 200 corresponden a la consolidación del libre ingreso del Sistema General de Preferencias (SGP), que constituye el único reconocimiento, en todo el cuerpo del tratado, a la condición de economía no desarrollada que caracteriza a México; de otro lado, el elevado porcentaje de componentes regionales, en insumos y/o valor agregado, establecido en las reglas de origen del TLCAN cercano al 50% en promedio, se coloca muy por encima del de 32% con el que se benefician otros países no desarrollados con el SGP, como es el caso de la mayoría de los del Caribe, mismos que, hasta la fecha, no han signado ningún instrumento de libre comercio con Estados Unidos;

c) hay otra asimetría, relativa al tiempo de desgravación arancelaria que, para los casos de Canadá y Estados Unidos, arranca desde 1947, con la creación del GATT, mientras México ingresa a ese organismo multilateral en 1986, sin antecedentes documentables de desgravación arancelaria, mucho menos visibles al calor de la estrategia de sustitución de importaciones, orientada a crear un enorme manto proteccionista, del que se benefició, inclusive, una porción considerable de ineficiencia productiva;

d) las exigencias de requerimientos de cambios de clasificación arancelaria y de alto contenido de valor regional, así como la clasificación de no originario a un bien aun cuando cumpla con el cambio de clasificación arancelaria hasta el nivel de cuatro dígitos, y el establecimiento de excepciones para los bienes de las industrias que se desea proteger, se han traducido en distorsiones de costos y precios

<sup>12</sup> Noemí Hernández [1996].

en los distintos eslabones de la cadena productiva, con un daño mucho mayor para el caso de las economías menos integradas, como le acontece al sistema económico mexicano; entre los saldos más visibles de la apertura económica y comercial que ha experimentado México resalta la desintegración de cadenas productivas, con cargo a la compra preferente de bienes intermedios y de capital provenientes del extranjero, especialmente de Estados Unidos;

e) por lo que hace al sector agropecuario, a pesar de que en los tres países está protegido, hay asimetrías de un peso extraordinario, explicables a la luz de distintos procesos históricos de cambio estructural, visible y exitoso en Canadá y Estados Unidos y fallido en México, y explicables, también, a los efectos en población ocupada, tamaño del producto respectivo y mecanismos de subsidio y fomento;

f) hay ahora mucho más trabajadores agrícolas en México que en Estados Unidos, produciendo un volumen total menor. Por otra parte, 80% de la fuerza de trabajo agrícola en California es de origen mexicano. Aunque la participación de la agricultura en el empleo total ha bajado en ambos países, el número de personas dependientes del ingreso agrícola se ha duplicado en México desde la Revolución, en tanto que en Estados Unidos ha disminuido. Mientras se expande el tamaño medio de los predios agrícolas en Estados Unidos el de los predios mexicanos se contrae. Las obras de riego y la revolución de las semillas y los fertilizantes han transformado sólo un área limitada de la agricultura mexicana, sobre todo en el noroeste y las regiones costeras, mientras que las áreas de temporal más densamente pobladas producen para subsistencia. Al norte de la frontera, en cambio, el crecimiento de la productividad ha transformado desde los años treinta gran parte de la agricultura norteamericana.<sup>13</sup>

De otro lado, M. Cardero nos recuerda que:

El valor del producto agropecuario estadounidense es superior a los 80 millones de dólares, lo que equivale al 40% del PIB de México. Casi la cuarta parte de la PEA mexicana (23%) está

dedicada a actividades agropecuarias mientras que en Estados Unidos se dedica a esta actividad sólo el 2.8% y en Canadá el 3.3%. La participación de los subsidios como porcentaje del producto agropecuario de la Unión Americana equivale al 30% y en México es de sólo el 2.9 por ciento.<sup>14</sup>

Ya en el texto del tratado, México no consiguió que se reconociera su condición de país en desarrollo, no se aceptó que el porcentaje de apoyo para que las exportaciones mexicanas estuvieran exentas de arancel o medidas compensatorias fuera de 30%; se quedó sólo en 5%. Tampoco se le permitió otorgar subsidios a los productores de cultivos de narcóticos ilícitos para promover su retiro, ni subsidios a los insumos agrícolas para los productores más pobres, ni se le permitió otorgar apoyos para la comercialización y el transporte a los productos de exportación. En la calificada opinión de Patrick Low:

Las concesiones otorgadas por México en el sector agrícola resultan sorprendentes. La apertura agropecuaria con respecto a su principal socio comercial, al que se destinan cerca de 95% de las exportaciones agropecuarias, será total en el año decimoquinto del TLC. Las pocas ventajas obtenidas en las negociaciones, en el azúcar y el jugo de naranja, fueron modificadas y postergadas a última hora. Este sector, que sólo representa entre el 3 y el 3.5% del PIB de las otras dos naciones, en México significa entre el 7 y el 9% de su PIB. Y lo más importante: alrededor de 25 millones de mexicanos viven del campo, de modo que el impacto social y económico de estos cambios tendrá vastos alcances [...] Las políticas de fomento son muy limitadas para revertir las condiciones de postración en las que se encuentra la agricultura mexicana, justamente cuando se firma un acuerdo de apertura total del sector con dos países que mantienen políticas permanentes y de amplio apoyo para su sector agrícola, en el cual vive un porcentaje muy reducido de su población.<sup>15</sup>

Se ha insistido en la posibilidad de que, al calor de la apertura, se origine una reestructuración de la producción agropecuaria en América del Norte, de manera que Canadá y Estados Unidos exporten granos y leche a México, mientras

<sup>13</sup> Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli y Clark Reynolds [1988].

<sup>14</sup> María Elena Cardero [1996].

<sup>15</sup> Patrick Low [1996].

éste habrá de vender frutas y vegetales a sus socios del norte. Las repercusiones productivas en México, con arreglo a este supuesto, serían de gran efecto, ya que las zonas productoras de hortalizas se encuentran en las regiones del norte, mientras que las productoras de maíz están en el centro y en el sur. La reconversión de la producción de estas últimas resultaría altamente improbable, ya que en su mayor parte son tierras de temporal que carecen de infraestructura para modificar el tipo de cultivos, por lo que cabría esperar que la apertura a las importaciones de los bienes de consumo básico ocasione un gran desplazamiento de la población campesina hacia otras regiones e, incluso, hacia Estados Unidos.

g) por lo que toca a la inversión, que significa el más notorio avance en la formalización de los instrumentos de libre comercio, la asimetría apreciable es que mientras para los dos socios del norte, con el antecedente de su previo acuerdo, no representó ningún cambio en sus respectivas normatividades, para México ha implicado un cuerpo de modificaciones radicales en la legislación relativa a la inversión extranjera que, entre otros aspectos, significa el abandono de la cláusula Calvo, específicamente a partir del capítulo XI del TLCAN y que desde la Constitución de 1857 y hasta la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973,<sup>16</sup> estuvo presente en la legislación mexicana sobre el tema. Ninguna otra nación ha podido compararse con México en la frecuencia y elevado rango otorgado a la cláusula Calvo, dentro de su propia normatividad económica, comercial y de inversión; esta norma sugiere que, en la relación entre una nación poderosa y una débil, los inversionistas de la primera en la segunda acostumbran invocar el poder político y militar de su nación de origen para obtener beneficios superiores a los de los inversionistas locales y establece que no debe permitirse semejante privilegio, por lo que obliga a que las demandas de los primeros se realicen en tribunales de los segundos y de acuerdo con las leyes locales.

En el texto del tratado, la inversión extranjera estará sujeta a trato nacional, trato de nación más favorecida, nivel de

<sup>16</sup> Para valorar la importancia de esta norma, a la luz de instrumentos semejantes, como el Pacto Andino, resulta conveniente consultar el anexo 1, al final de este ensayo.

trato (supone que siempre se debe otorgar el mejor entre trato nacional y nación más favorecida), nivel mínimo de trato (conforme, por lo menos, a lo establecido por el derecho internacional). La apertura a la inversión extranjera equivale a lo que se establece en el ámbito de los bienes e incluye el rubro de los servicios, muy por encima de lo que se estableció en el GATT al respecto, con la sola excepción de aquellos servicios que, por distintas razones, ya se encontraban protegidos antes de la firma del instrumento, según la lógica de la llamada cláusula de precedencia.

Las opiniones de las autoridades mexicanas acerca de la conveniencia de la inversión extranjera han diferido en el tiempo. En los decenios de 1960 y 1970, cantidades importantes de inversión extranjera directa ingresaron al país, relacionados en parte con el establecimiento del sistema de maquiladoras en 1965. Al comenzar la crisis de la deuda, la inversión extranjera se redujo considerablemente. El gobierno liberalizó la ley de inversiones extranjeras en 1984. Con las normas promulgadas en ese año se introdujo una interpretación liberal de la ley de 1973 sobre inversiones extranjeras. Las directrices promulgadas en 1989 liberalizaron todavía más los procedimientos y reforzaron el carácter automático de la concesión de aprobaciones; se abrieron nuevas áreas de la economía interna a los inversionistas foráneos, como las inversiones en los bancos comerciales, compañías de seguros y algunos tipos de productos petroquímicos; además, fueron derogadas todas las restricciones sobre permisos de tecnología. Finalmente, la ley de 1973 fue modificada en diciembre de 1993 en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.<sup>17</sup>

Adicionalmente, se crearon nuevas normas, como las relativas a la regulación de la transferencia de tecnología (1990), a las reglamentaciones en materia de propiedad intelectual (1991), la Ley Federal de Competencia Económica (1993), normas sobre metrología y normalización (1990), desmantelamiento de la mayoría de los controles de precios (medida aún en curso), además de otras modificaciones reglamentarias relativas a sectores concretos del sistema económico nacional.

<sup>17</sup> Fernando Clavijo y Susana Valdivieso [1994].

## A manera de conclusión

El listado de efectos de la letra y la operación del TLCAN, además de los consignados, incluye aquellos que se verifican en las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y el sector financiero; sin embargo, de acuerdo con la circunstancia mexicana, los aquí analizados, desde mi punto de vista, conforman el cuerpo de efectos más directamente derivados de la continuidad de significativas expresiones proteccionistas, en la ley y en los hechos, de los gobiernos de Estados Unidos.

La eventual modificación del texto del TLCAN, en su caso, habrá de exigir una mayor flexibilidad estadounidense, de manera que aquellas normas contrarias a la vigencia plena del libre comercio —que facultan un comportamiento unilateral y ventajoso de esa economía— o bien desaparezcan de la escena dominante o bien ocupen el lugar secundario que les corresponde. Desde la perspectiva mexicana, como aquí se ha intentado señalar, se incurrió en muy profundas y muy grandes concesiones que, con las brújulas dominantes de la política económica y de los intereses más claramente representados, parecen de muy difícil enmienda.

Los rezagos económicos y sociales de este país, el efecto concentrador de la riqueza y promotor de mayor desigualdad que, ahora nadie lo discute, ha provocado la apertura indiscriminada del sistema económico, pudieran convertirse, a la no muy larga, en las mejores razones para repensar y, en la medida de las posibilidades, reformar la letra de este trascendente instrumento.

### Anexo 1

#### Comparación entre las regulaciones a la inversión extranjera contenidas en el Pacto Andino y en la ley mexicana de 1973

##### Pacto Andino

1. El régimen se instaura como consecuencia del Acuerdo de Cartagena, en vigor a partir del 30 de junio de 1971.

##### México

1. El régimen se instaura con la recopilación de disposiciones dispersas ya existentes, conformando, junto con nuevos preceptos, un cuerpo legal único. En vigor a partir del 8 de mayo de 1973.

2. Constituye una subregión dentro de la ALALC para presentar un frente común en las relaciones financieras internacionales.

3. Define varios conceptos sobre inversión extranjera, inversionista nacional y extranjero, empresa nacional, mixta y extranjera, etcétera.

4. Establece un mínimo de 80% de capital nacional para considerar una empresa como nacional y de 51 a 80% para considerarla mixta.

5. No se autoriza inversión extranjera en giros atendidos satisfactoriamente por nacionales.

6. En la banca, los seguros y empresas financieras en general, se prohíben nuevas inversiones extranjeras, y a las existentes se les impone la obligación de transformarse en nacionales en un término de tres años.

7. En el sector de productos básicos (petróleo y minerales) se establece un sistema de concesión en plazos máximos de 20 años, con preferencia a las que se asocien con empresas del Estado receptor.

8. En los servicios públicos se prohíbe nueva inversión extranjera, salvo en las existentes para operar eficientemente.

9. En general orienta la inversión extranjera definiendo los campos y formas en que puede operar para ser complemento eficaz de la inversión nacional.

10. Estimula la inversión intrarregional al exigir los porcentajes de capital nacional mencionados en el punto 4 y concediéndoles los beneficios fiscales del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena.

2. Con jurisdicción exclusivamente.

3. No presenta definiciones. Considera la inversión extranjera en función de la calidad de extranjero del sujeto que la realiza, así como a las empresas mexicanas que estén bajo el control de extranjeros por cualquier título.

4. Sólo se autoriza 49% como máximo de capital extranjero, como regla general, sujeto a excepciones y autorización de una comisión *ad hoc*.

5. No se autoriza inversión extranjera en giros atendidos satisfactoriamente por nacionales.

6. La ley en cuestión no las menciona, pero estas actividades sólo las pueden realizar mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y se encuentran bajo cierto control del Estado, en otras normas.

7. Estas actividades se reservan de manera exclusiva al Estado, a más de ya estar nacionalizadas.

8. Reservados exclusivamente a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión.

9. En general orienta la inversión extranjera definiendo los campos y formas en que puede operar para ser complemento eficaz de la inversión nacional y establece la pena de que el extranjero que invoque la protección de su gobierno perderá su inversión en beneficio de la nación (*Cláusula Calvo*).

10. Estimula la inversión nacional al imponer como máximo 49% de capital extranjero en las empresas, por regla general, con lo que se evita la competencia desleal y la absorción de las empresas nacionales por parte de extranjeros.

11. Se regula la inversión extranjera indirecta.	11. Deja fuera de la ley la inversión indirecta.
12. Se previene el problema del tipo de cambio y la convertibilidad de la inversión para la transferencia de las utilidades.	12. No se prevé.
13. Regula la reexportación de capitales y utilidades y su situación fiscal.	13. No se prevé.
14. Reglamenta la reinversión de utilidades de inversiones extranjeras.	14. No se regula.
15. Se instaure como obligatoria la transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas, con opción preferente al Estado, para que puedan disfrutar de las ventajas del programa de liberación mencionado.	15. No se previene.
16. No se prevé la convertibilidad de empresas nacionales en extranjeras.	16. Se requiere autorización del órgano gubernamental correspondiente, para que 25% o más de las empresas nacionales sea adquirido por extranjeros, pudiendo concederse opción de preferencia a favor de nacionales.
17. Permite la adquisición de empresas nacionales sólo en caso de quiebra inminente, condicionada a su traspaso a nacionales en un plazo no mayor de 15 años.	17. No se reglamenta.
18. Suprime el anonimato, estableciendo la obligación de acciones nominativas y la conversión de las que fueren al portador en nominativas, en un plazo de un año.	18. Obliga a convertir en nominativos los títulos de propiedad de extranjeros (acciones, partes, sociales, etcétera) en un plazo máximo de 180 días. Las inversiones mexicanas quedan libres para promoverse.
19. Se establece todo un sistema de tratamientos fiscales, del que sólo gozarán las empresas nacionales y mixtas de los países miembros y las extranjeras en vías de transformarse en nacionales o mixtas.	19. Se carece de tal reglamentación.
20. Se establece como obligación de cada país miembro la creación de un organismo para la autorización, registro y control de la inversión	20. Se crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras integrada por los titulares de siete secretarías de Estado y un secretario Ejecutivo designado

extranjera. En su contexto se previene una serie de principios que deben normar el criterio y decisiones de los citados organismos.

por el Presidente de la República. Se crea también el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio. Se establece una serie de principios que guían y norman el criterio y las decisiones de la comisión.<sup>18</sup>

## Referencias

- Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli y Clark Reynolds [1998], “Una visión panorámica: asimetría e interdependencia”, en B.F. Johnston, C. Luiselli, C. Cartas Contreras y R.D. Norton, *Las relaciones México-Estados Unidos. La agricultura y el desarrollo rural*, Lecturas El Trimestre Económico, núm. 63, FCE, México.
- Cardero, María Elena [1966], “Proteccionismo, subsidios y política económica en los países del TLC”, en María Elena Cardero (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Siglo XXI Editores y Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), México.
- Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso [1994], “La Política industrial de México, 1988-1994”, en Fernando Clavijo y José Casar, *La industria mexicana en el mercado mundial*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 80, vol. 1, México.
- Clinton, William J. y Albert Gore [1993], *Technology for America's Economic Growth*, The White House, Washington.
- Council of Competitiveness [1993], *Roadmap for Results: Trade Policy, Technology and American Competitiveness*, Washington.
- Galbraith, J.K. [1994], “Panorámica de las políticas sectoriales en Estados Unidos”, en Fernando Clavijo, y José Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 80, vol. 1, México.
- Hernández R., Noemí [1996], “Reglas de origen en el TLC”, en María Elena Cardero (comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Siglo XXI Editores y Colegio de Ciencias y Humanidades (UNAM), México.
- Krugman, Paul R. [1999], *Internacionalismo pop*, Editorial Norma, Bogotá, Colombia.

<sup>18</sup> I. Martínez [1973].

- ——— y Obstfeld Maurice [1994], *Economía internacional. Teoría y política*, McGraw-Hill, Madrid, España.
- Low, Patrick, “Prólogo”, en María Elena Cardero (comp.), *Qué..., op. cit.*
- Martínez, Ifigenia [1973], “La responsabilidad de la inversión privada nacional y extranjera en el desarrollo económico de México”, *Planeación y Desarrollo*, Editorial Aleph, México.
- Nafin [1992], *El Mercado de Valores*, núm. 4, México.
- Niskanen, William [1988], “U. S. Trade Policy”, en *Regulation*, núm. 3.
- Tyson, Laura D’Andrea [1992], *Who’s Bashing Whom: Trade Conflict in High Technology Industry*, Institute for International Economics, Washington .
- Weintraub, Sidney [1997], *El TLC cumple tres años*, ITAM/FCE, México.